

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА: ТЕОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Настоящая статья является продолжением исследований, опубликованных на страницах журнала в 1999 году («Вестник Томского государственного университета», апрель 1999 г. № 267. С. 66–71). Цель исследования – выработать подходы к оценке современного состояния региональной экономики и процесса регионального развития, обосновать условия перехода экономики региона в состояние устойчивого развития. Особое внимание уделяется инвестиционному процессу в регионах, выравниванию возможностей регионов с различными стартовыми условиями обеспечить процесс накопления и реализации потенциала развития.

Одним из важнейших условий позитивной социально-экономической динамики в государствах с различным уровнем стартовых условий является развитие экономики. В широком смысле под развитием понимают прогрессивные качественно-количественные изменения, приводящие к преобразованию содержания развития и к приобретению социально-экономической системой новых характеристик. Помимо роста валового национального продукта и потребительских доходов они связаны с изменениями в институциональной структуре, общественном сознании и качестве жизни населения в целом. Развитие предполагает многообразие вариантов, поиск и нахождение «точек роста», в том числе внутри-регионального их компонента, опору на конкретные, специфические для данного региона факторы экономического роста, создание условий для их выявления, для стимулирования развития.

Социально-экономическая динамика имеет временной, институциональный и пространственно-территориальный аспекты. Каждый из них был предметом самостоятельного анализа представителей античной философии, теоретической экономической мысли, экономгеографов и социэкономгеографов.

С позиций общенаучного подхода удалось принципиально решить вопрос о том, что региональные (территориальные) связи являются объективными и при этом модифицирующими, обогащающими наше представление о природе социально-экономического. Изучение региональной специфики происходящих в социально-экономической системе процессов обогащает, развивает экономическую науку, вырисовывая в ней новые грани, позволяя синтезировать инструментальный системного анализа, теории организаций, институционализма и экономической психологии.

С изучения условий территориального размещения отдельных отраслей хозяйства была начата история региональной экономики (XIX – нач. XX в.). Немецкие экономисты Й. Тюнен (в 1826 г.), В. Лаунхардт (в 1982 г.), А. Вебер (в 1909 г.) ставили и решали задачи оптимизации размещения отдельных предприятий и отраслей с учетом транспортных и ресурсных ограничений. Развивались теории рыночного равновесия в пространственной и региональной экономике, а также теории региональной специализации и межрегиональной торговли. С обобщением различных теорий размещения, получивших развитие на протяжении столетия, выступил немецкий экономист А. Леш. Его заслугой являлся, кроме того, учет рыночных факторов и институциональной среды при размещении предприятий и отраслей. При этом автор заложил основы теории пространственного экономического равновесия. Наконец, в 1956 г. выходит в свет монография «Размещение и экономика пространства», автором которой был американский ученый У. Изард

[1. С. 54–61]. Ему принадлежала заслуга создания Ассоциации региональной науки, признанной в 1960 г. международным сообществом.

Регионализация или повышение региональной составляющей общественного развития продолжает оставаться предметом исследования различных наук, включая экономическую. В региональной науке очевиден приоритет экономического подхода. При изучении условий развития экономики региона акцент делается на оптимизацию взаимодействия национально-государственной и региональной социально-экономической систем. Взаимодействие затрагивает проблемы бюджетного федерализма, перераспределения ресурсов, государственного регулирования развития территорий. Создаются условия накопления в регионах природно-ресурсного, производственного, инвестиционного, научно-технического потенциалов, обеспечивается повышение эффектов внутри- и межрегионального взаимодействия и совершенствование межрегиональных экономических связей. При этом в поле зрения исследователя находятся инфраструктура, расселение, агломерация, окружающая среда.

Совместные исследования российских и европейских специалистов по проблемам развития регионов дали возможность расширить источниковую базу, обобщить результаты региональных преобразований, наметить их основные тенденции. Сделаны определенные шаги на пути выработки критериев успешности осуществления программ регионального развития. Один из таких критериев – индекс человеческого развития (ИЧР) или индекс человеческого потенциала. Его значение зависит от оценки продолжительности жизни, образования и доходов, здоровья, физического развития и др. Согласно одной из методик, предложенной Программой развития ООН (ПРООН), индекс развития человеческого потенциала – ИЧР – включает оценки продолжительности жизни, образовательного уровня взрослого населения и его доходов [2]. Расчетные данные индекса человеческого развития могут быть использованы при корректировке региональной экономической политики, решении вопросов развития региональных рынков ресурсов, товаров, недвижимости. В концепции и программах развития региона необходимо предусматривать как выравнивание уровней экономического развития отдельных территорий (для снятия возникающих социально-экономических противоречий), так и ориентацию на получение максимального результата развития отраслей региональной специализации (для получения отдачи от каждого региона).

Как справедливо утверждают исследователи, «стремление к региональному выравниванию не обязательно должно быть целью политики центра. Теоретически решения, способствующие большей региональной поляризации, не всегда неэффективны, поскольку могут приводить к улучшению соответствующих экономиче-

ских или социальных показателей во всех регионах. Наоборот, решения, направленные на сближение региональных показателей, могут в принципе обусловить их тотальное ухудшение. Политика регионального выравнивания предполагает достижение социально-экономического равновесия между регионами только как долговременную тенденцию» [3]. При этом концепция политики регионального выравнивания должна строиться, опираясь на принципах экономического роста и развития всех регионов а так же на собственные силы; на разумный компромисс между поддержкой бедных и созданием условий для развития остальных регионов; на права федеральной поддержки не только бедных депрессивных, но и богатых, вложения в которые оказываются высокоэффективными.

В отличие от ряда имеющихся подходов и наряду с ними мы предлагаем рассматривать региональное развитие как процесс накопления и реализации социально-экономического потенциала, имеющего на различных этапах неодинаковую структуру и значение составляющих. При этом предлагается исходить из следующей структуры потенциала регионального развития (ПРР): научный потенциал; потенциал социальных условий развития; потенциал развития промышленных узлов территориальной специализации; потенциал совершенствования системы технологии управления развитием экономики региона и предприятий региона; кадровый и инвестиционный потенциалы и т.д.

Процессы регулирования развития территорий в ИРС имеют свою историю и включают несколько этапов. Наиболее серьезные шаги в названном направлении были предприняты в США и Великобритании в период кризиса 1929–1933 гг. Именно в это время получили развитие антикризисные программы санации отдельных регионов. Они касались, прежде всего, тех из них, которые сосредоточивали наибольшее количество отраслей и предприятий, нуждавшихся в структурной перестройке и осуществлении программ НИОКР. В послевоенный период в странах Западной Европы, а также США получили распространение антикризисные программы, которые подтолкнули государства на освоение ресурсов таких слаборазвитых территорий, как Аляска, северные районы Скандинавии и Канады.

Не менее важные сдвиги в формировании системы региональной политики произошли в 60–70-е гг. Опыт этого периода получил развитие в 90-х гг. прошлого века при осуществлении программ развития в рамках Европейского союза. Именно государства Европейского союза продемонстрировали новые возможности решения региональных проблем, основанных на мобилизации ресурсов в рамках наднациональных структур ЕС. Их формирование совпало с происходящей регионализацией или усилением фактора территориального развития.

Заметим, что процессы регионализации в настоящее время далеки от своего окончательного завершения, имеют множество моделей, испытывают на себе влияние различных факторов. Продолжающийся процесс регионализации требует правильной оценки как со стороны властей, так и научного сообщества России и других государств.

В объяснении причин и моделей регионализации важное место занимает фактор или явление глобализации.

Суждения по поводу причин становления и самой сути феномена глобализации достаточно разноречивы. От признания объективных техноэкономических предпосылок и деятельности ТНК в развитии процессов глобализации авторы переходят к утверждению о наличии политических мотивов правительств «большой семерки», Международного валютного фонда, Всемирного банка, ВТО и других межнациональных организаций. Их рассматривают под углом зрения дерегулирования, либерализации, навязывания «равных» правил игры для обеспечения свободного движения капиталов. Такая политика создает выгоды сильным, перекладывая издержки на слабых.

Глобализация как явление межстранового уровня отрицает локальные общества (цивилизации), их национальное своеобразие, специфику в мировой цивилизации. Это явление требует активного вмешательства, обеспечения условий формирования единого экономического пространства, новой мировой долговременной социально-экономической политики. Процесс управления должен обеспечить согласование различных интересов и преодоление противоречий. Действие механизмов глобализации побуждает государства к компенсации негативных последствий открытости национальных экономик, а также приводит к межстрановой региональной интеграции.

Явление регионализации становится типичной чертой большинства стран Европы с середины 70-х гг. XX в. Здесь продолжается процесс территориального деления и развития органов местного самоуправления. Отдельные этносы и группы населения выступают с требованиями признания самостоятельности и независимости территориальных границ. Центральные правительства реагируют на эти проявления, формируя соответствующую политику развития. В Швеции и Бельгии в 60–70-х гг. XX в. требования автономии со стороны части иноязычного населения приводили к увеличению автономии составных частей страны (регионов и общин). Возникли соответствующие структуры государственной власти, и регионализм стал движущей силой как реформирования институтов власти, так и главным фактором, вызвавшим процесс федерализации. Был сделан вывод о возможности выделения пяти разных видов (или моделей) институционального устройства, включая административную регионализацию, регионализацию с участием существующих местных правительств, региональную децентрализацию, региональную автономию, называемую также политической регионализацией, и регионализацию в рамках существующих федераций.

Ответом Европы начавшемуся процессу регионализации послужили политические реформы. При этом в государствах Европейского союза политика стала концентрироваться на поддержании слаборазвитых рынков и проведении структурных преобразований в традиционно промышленных странах. Сформировались объединенные ресурсы бюджета поддержки, превышающие одну треть консолидированного бюджета ЕС.

Тенденция выхода институтов на надрегиональный уровень и их желание стать регионами ЕС объясняются экономическими и политическими мотивами, а также выгодами, которые можно получить на уровне ЕС, например возможность (право) иметь своего министра

в Совете министров. «В странах ЦВЕ, – подчеркивается в исследовании ИОО, – регионализация выгодна для правительств тем, что она способствует демократизации институтов, подготовке к вступлению в ЕС и создает институты, которые смогут распоряжаться фондами ЕС и проводить структурную политику Союза» [4. С. 23–26].

Практика подтверждает, что регионализация как процесс развития социально-экономической инфраструктуры ряда стран Европы поддерживается региональными программами ЕС, а системы государственного управления адаптируются к вступлению в Евро-союз. Не случайно в статьях Маастрихтского договора, а также в «Хартии о регионализации в ЕС», принятой в конце 1988 г. Европарламентом, регион характеризуется как средство для полномочных государственных дотаций. Под ним понимается территория, на которой в рамках открытой национальной экономики мобилизуются условия экономического роста, а также экономическое пространство для проведения политики регионального развития, мобилизации внутренних и внешних ресурсов для региона, совершенствования инфраструктуры для усиления его потенциала. Регион является представителем центральной власти и институтом местного самоуправления для решения территориальных проблем. Он дополняет функции центральных и местных правительств, но не подменяет их.

Параллельно мобилизационным мерам государственной политики идет процесс углубления западно-европейской интеграции и формирования механизмов надгосударственного регулирования экономики. Их основное назначение – дополнить национальные программы развития территорий, испытывающие трудности развития. Специальная комиссия Европейского союза разрабатывает систему оценочных показателей, по которым может быть проведена типологизация регионов. Система показателей не является унифицированной, однако вполне может служить основой выбора и согласования типа региона и направлений экономической политики. Среди инструментов региональной экономической политики действуют меры инвестиционных субсидий частному сектору, меры административного и фискального контроля над инвестициями, а также система мер поощрительного характера.

В развивающихся странах происходит реальная перестройка отношений центральных, региональных и местных органов управления и самоуправления. Идет поиск форм совместного решения проблем и формирования институтов, адекватных тенденциям глобализации и регионализации. Государства отвечают на вызовы времени. И хотя вопрос о том, чем является современная глобализация: системным преобразованием внутри группы развитых стран или же попыткой выстроить свои «ворота в глобальный мир» горсткой развивающихся государств, остается открытым. Очевидно другое. На сегодня усилий отдельных развивающихся государств недостаточно. Умение выстраивать совместную согласованную политику поддержки и управления потоками ресурсов требует выработки системы равного доступа к эффективным информационным технологиям, которая на сегодня отсутствует.

Отличительной особенностью стран Европейского союза является «мягкий» разрыв между различными

регионами по показателям произведенного валового регионального продукта на душу населения: он составляет в среднем 5 и менее единиц. В Российской Федерации, по различным данным, – примерно 1:20, а потому сокращение неравенства между регионами способно повысить эффект социальных гарантий, обеспечить залог для формирования социального партнерства.

Миру в целом свойственна неспособность или нежелание регионов придерживаться согласованной политики. Так, характерно отсутствие согласований по демографической политике и экологической безопасности, некоторым частным для отдельных территорий вопросам. Однако очевидно и другое. Это попытка формирования бюджетов развития, общих для стран ЕС, попытка выравнивания территориального развития. Выравнивание имеет альтернативу: это обеспечение реальных условий развития. И если выравнивание порождает иждивенчество, то это неизбежно усиливает нагрузку на бюджет, что делает выравнивание весьма неэффективной формой регионального развития.

Регионализация или повышение региональной составляющей общественного развития становится предметом исследования различных наук, включая экономическую.

Изучение особенностей развития регионов в экономике современной России требует выявления различных региональных систем и осуществления научной типологии регионов. Методы и инструментарий исследования регионального развития претерпевают изменения в соответствии с накоплением научного знания о природе социально-экономического (регион – рынок, регион – корпорация, регион – «квазигосударство», регион – социум) [1. С. 83]. Применение системного анализа позволяет увидеть многоаспектность связей региональной социально-экономической системы, сформулировать понятие эффектов развития целого, их сопряженность с эффектами пространственной организации и межрегионального взаимодействия. Возможно использование инструментария микро- и макроэкономики, институциональной экономики. В этом случае допускается конструирование вариантов развития, поиск оптимально допустимых (парето-оптимальных) вариантов, согласующих национальные и региональные интересы. Таким образом, региональная экономика раскрывается, с одной стороны, как одна из наук о регионах, а с другой – как самостоятельная отрасль экономической науки. Конкретизируется идея макроэкономического равновесия, создаются основы выработки стратегии развития региона в системе национальной экономики, а также показатели состояния и динамики регионального развития.

К примеру, перестройка отношений собственности совпала с перестройкой самой государственности в России. Сужение же сферы государственной собственности сократило возможности привлечения средств бюджета. С другой стороны, прекращение практики дотационного финансирования обострило проблему частных инвестиций в реальный сектор. Экономический механизм в этих условияхотягощен комплексом межотраслевых и межрегиональных диспропорций, а потому инерционен, объективно сопротивляется распространению новой системы отношений, включая отношения собственности.

Механизмов же, стимулирующих инвестиционную активность частного сектора, пока не удалось сформировать. И эта проблема общая – как федеральных органов власти, так и местных, и, безусловно, результат определенной слабости экономической науки. Регионализация в России происходит на фоне общей децентрализации власти и управления и передачи части функций государства на уровень территорий. При общем дефиците ресурсов и усилении территориального неравенства основных условий жизнеобеспечения населения она порой принимает черты регионализма – идеологии «особого положения», или статуса отдельных территорий или групп населения.

Надо заметить, что обращение к опыту стран Европы в поисках конструктивного решения проблем взаимодействия и нахождения оптимальной модели федерализма подтверждает, скорее, отсутствие общих закономерностей. Точное определение модели федерализма – задача трудновыполнимая. Классически чистых, не смешанных моделей практически не существует. Исследователь поэтому должен обращать внимание:

- на степень централизации власти федерального правительства по отношению к субфедеральным и местным органам;

- на характер взаимоотношений федерации и субъектов в сфере важнейших ресурсопотоков, а значит и на уровень государственного вмешательства в рыночные процессы в регионах.

Одним из направлений исследования моделей развития на основе институционального подхода является концепция так называемого конкурентного федерализма. Она исходит из того, что фискальные аспекты федеративных отношений должны рассматриваться как отражение экономического взаимодействия между субфедеральными органами и налогоплательщиками. При этом «региональные и местные власти “продают” фирмам и населению, находящимся на их территории, свои “услуги” (обеспечивают закон и порядок, создают инфраструктуру, несут основное бремя социальных расходов и т.д.) в обмен на собираемые налоги. Таким образом, налоги являются особого рода ценами, уплачиваемыми потребителями услуг, в определенной мере свободными в выборе “продавцов”. Если их не устраивают “услуги” того или иного “продавца”, они могут сменить его, например, проголосовав за другую “команду” на региональных или муниципальных выборах или, если есть такая возможность, переехать в другой регион. Следовательно, концепция конкурентного федерализма в корне отличается от традиционного фискального федерализма, основу которого составляют сбор и перераспределение налогов без учета содержания и качества встречных “услуг” субфедеральных органов» [5. С. 28].

В рамках государства различные органы власти должны конкурировать между собой не только по горизонтали, но и по вертикали. Отношения между вышестоящими органами не сводятся к простой модели «принципал – агент». Нижестоящие правительства должны обладать большей самостоятельностью, чем принято устоявшимися теоретическими представлениями о федеративном устройстве и системе государственных финансов. Это даст возможность региональным и мест-

ным властям выступать с экономическими и политическими инициативами, т.е. в определенных рамках участвовать в формировании «правил игры».

Сложившаяся в большинстве государств модель федерализма проявляется (но не исчерпывается) бюджетными полномочиями и взаимоотношениями. В этом случае речь идет о бюджетном федерализме. Чаще всего исследуются именно постранные особенности бюджетных систем с выделением жестко централизованных (унитарных), федеративных и смешанных. Возможны варианты, при которых существуют «два уровня относительно одной и той же территории и одного и того же населения; каждый из этих уровней имеет хотя бы одну полностью автономную область действий; есть гарантии, пусть даже только декларируемые в конституции, автономности каждого уровня в своей собственной сфере» [6. С. 18]. Черты или признаки такого типа федерализма могут быть обнаружены практически в каждой стране.

Особенностью российского федерализма является его переходный характер. При этом формы взаимоотношений Федерации и ее субъектов складываются по мере преодоления противоречий развития и становления децентрализованной модели. Степень этого перехода и сложившийся статус номинального российского федерализма определяют по критерию бюджетной зависимости (или независимости) территорий, а также наличию и закреплению полномочий региональных администраций в законодательной и социальной сферах. Концептуально вычлениются совокупность отношений, в сохранении и оптимизации которых заинтересованы все субъекты Федерации:

- полная занятость;
- развитая социальная инфраструктура;
- эффективное использование ресурсов территорий;
- экологическая безопасность;
- свобода предпринимательства и т.д.

Государство, обеспечивая реализацию общенациональных интересов на территории регионов, должно способствовать, а не препятствовать развертыванию инициативы в поиске вариантов развития.

Важной составляющей потенциала регионального развития может стать инвестиционный потенциал, включающий сектор производства инвестиционной продукции. К предприятиям этого сектора относятся те, которые привлекают в регион основные финансовые ресурсы и обеспечивают мультипликативный эффект инноваций. Сектор производства продукции конечного потребления (товаров и особенно услуг, потребляемых непосредственно в регионе) требует значительных затрат и нуждается в восстановлении, перераспределении ресурсов других, в частности, экспортных отраслей. Поэтому, как справедливо замечают авторы, основой инвестиционного потенциала региона являются его ресурсы, а эффективность использования ресурсов зависит от ряда других факторов. Сравнительный анализ условий формирования инвестиционного потенциала территорий показывает значимость развитой нормативной базы, прозрачности инвестиционной среды, наличия гарантий и стимулов инвестиционной деятельности в регионах. Регионы должны вырабатывать стратегию инвестиционной деятельности на долгосрочную пер-

спективу, включающую выработку каталогов инвестиционной деятельности, кадастры инвестиционных площадок, субсидии и льготы.

Среди инструментов региональной экономической политики можно использовать меры инвестиционных субсидий частному сектору, меры административного и фискального контроля над инвестициями, а также систему мер поощрительного характера. Исследователи группируют их по 5 основным категориям:

- субсидии и премии за создание новых рабочих мест;
- скидки на амортизацию основного капитала;
- налоговые льготы;
- оплата части стоимости проекта;
- предоставление финансовых льгот.

Инвестиционный процесс в регионах испытывает серьезное влияние факторов общефедерального и регионального планов. Среди макроэкономических факторов федерального значения – отсутствие благоприятного инвестиционного климата, сохраняющийся налоговый пресс при ликвидации множества налоговых льгот, минимальные возможности трансформации сбережений в инвестиции, высокий уровень инфляции и сопровождающей его цены банковских кредитов.

Общее перераспределительное давление государства на экономику, приближающееся к 60 % [7. С. 90], ограничивает возможности привлечения собственных ресурсов предприятий и сдерживает структурную перестройку. В этих условиях повышается значимость прямых иностранных инвестиций (ПИИ), в привлечении которых при общей тенденции снижения инвестиционной привлекательности экономики в России, регионы как ее субъекты имеют различные возможности. Между тем при отсутствии структурной перестройки внедрение инноваций затруднено. И наращивание инвестиций в подобной ситуации означало бы закрепление инерционных тенденций и сохранение стагнирующей структуры экономики с преобладанием группы отраслей энергоносителей и тяжелой промышленности.

Изучение моделей развития и экономического роста ряда стран подтверждает, что увеличение темпов роста обеспечивается как инвестициями в основной капитал, так и вложениями в человеческий капитал. Каждое из них дает от одной трети до половины значений темпов экономического роста. В частности, в НИС Юго-Восточной Азии значительная доля экономического роста объясняется другими факторами, а на долю инвестиционного роста приходится не более 1 % из 6 %-ного среднего темпа роста «новых индустриальных стран» на протяжении 1960–1985 гг. Следовательно, важны качество и эффективность размещения, а не только уровень инвестиций. Практически во всех странах наибольшее влияние и наиболее устойчивый рост показывают именно ПИИ, а не портфельные инвестиции или банковские кредиты.

Заметна связь доли прямых иностранных инвестиций с показателями роста объема ВВП в ряде стран. Если в России в 2002 г. значение показателя роста ВВП составило 3,8 %, то в Китае – по среднегодовым значениям 1998–2001 гг. – 7,4 %, в Казахстане и Монголии в 2001 г. – 14 %. Отставание России по показателю роста ВВП очевидно, и оно находится в прямой зависимости от показателя ПИИ. К тому же в России

даже при небольшом объеме прямых иностранных инвестиций 80 % их объема направляется не в обрабатывающую промышленность, а в торговлю и сырьевые отрасли. И если в мире ПИИ в 1999 г. увеличились на 16 %, то в РФ они сократились в 1998–1999 гг. на 23 %, а в 2000 г. – еще на 12 %.

С учетом специфики экономики РФ для нее не приемлем вариант так называемого «олигархического капитализма» (или «немецкая модель» инвестиционного регулирования) с опорой на собственные средства финансовых групп, накоплением банковского капитала и банковским контролем над производством. Находится все больше аргументов в пользу так называемой «американской» модели, с преобладанием средств частных инвестиций, а также при долевым финансировании государством инвестиционных проектов на конкурсной основе [7]. Именно такая модель могла бы иметь преимущества при определении «точек роста», поддержке со стороны государства отраслей потребительского назначения. Связанным со стимулированием выпуска продукции потребительского назначения, с последующим ростом сбережений, усилением перераспределительной функции банковского кредитования и вторичным эффектом в виде роста иных, менее прибыльных отраслей оказывается рост совокупных доходов. Только долгосрочные программы с участием государства способны привести к стимулированию экспорта высоких технологий и интеллектуальных продуктов, возрождению и развитию отраслей, способствующих улучшению качества жизни населения в целом.

Инвестиционный потенциал целого ряда субъектов Федерации не высок. Помимо вышеназванных обстоятельств к этому приводят: низкий уровень развития инфраструктуры фондового рынка в регионах, его низкая емкость, определяемая существующим набором фондовых инструментов. В процессе изучения условий развития регионального сегмента фондового рынка РФ полезно обратить внимание на оценки специалистов, подтверждающие наличие слабой нормативной базы и многочисленных бюрократических препятствий на пути реализации программ развития, институциональной и инструментальной баз фондового рынка РФ в целом.

По вопросу активизации инвестиционного процесса на предприятиях региона должно быть принято во внимание, что модель «инвестиционного самофинансирования» является псевдонаучной и противоречащей практике. Реально надлежит задействовать три таких важнейших сектора экономики, как правительство, частные предприятия и домохозяйства. Приходится учитывать, что высокодоходные группы населения России имеют специфическую модель поведения. Суть ее в том, что сбережения осуществляются при очень высоком уровне гарантий и стимулов. Подпиткой инвестиционного процесса, особенно в долгосрочном плане, послужат ассигнования в фундаментальные исследования и НИОКР.

Новая экономическая программа правительства Российской Федерации «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (2000 г.) предусматривает реформирование межбюджетных отношений. Она призвана упорядочить и оптимизировать взаимодействие административного центра и относительно самостоятельных регионов. Неофициальная не-

зависимая оценка представителей Департамента межбюджетных отношений Минфина России, а также экономического директората ОЭСР подтверждает сохранение правовых основ сверхцентрализованной бюджетной системы в РФ.

Двумя наиболее часто используемыми в экономических исследованиях критериями бюджетной децентрализации являются доля субнациональных бюджетов в общих доходах и расходах и соотношение собственных (налоговых) доходов и финансовой помощи в доходах субнациональных бюджетов. По обоим этим параметрам бюджетная система России выглядит достаточно децентрализованной. В 1990-е гг. доля доходов (до трансфертов) субнациональных бюджетов в общих бюджетных доходах постепенно повысилась с 40 до 56 %. В 1999 г. она снизилась до 49 %. В 2000 г. ее снижение продолжилось в основном вследствие роста федеральных доходов за счет экспортных пошлин и отдельных изменений в налоговом законодательстве. По данному параметру Россия близка к Китаю и некоторым экономически развитым федерациям, например Германии и США, опережая (по степени децентрализации) Бразилию, Индию и Мексику. Децентрализация расходов в бюджетной системе России ниже, чем доходов, что обусловлено относительно небольшим объемом финансовой помощи в доходах субнациональных бюджетов. Доля федеральных трансфертов (всех видов) в общих доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 1999 г. составила около 15 % в отличие от Индии, Китая и Мексики, где трансферты формируют более 30 % доходов субнациональных бюджетов, а также Бразилии, в которой данный показатель превышает 25 % [8. С. 35].

В результате по степени налоговой самостоятельности субнациональных властей Россия значительно уступает большинству других федеративных государств, особенно таким, как Канада, Швейцария и США, где субнациональные власти обладают практически полной автономией в выборе налогов, базы налогообложения и налоговых ставок. С данной точки зрения бюджетная система в России существенно более централизованна, чем в Китае, Индии и Бразилии. Среди других федераций лишь Германия и Мексика характеризуются сопоставимым с Россией и весьма низким уровнем налоговой автономии субнациональных властей. При этом надо иметь в виду, что Германия и Мексика не являются столь крупными и внутренне неоднородными, как Россия. К тому же многие специалисты считают, что чрезмерная централизация налоговых полномочий служит одной из причин низкой эффективности деятельности органов власти в обеих странах.

Анализ мирового опыта проведения региональной политики подтверждает факт сокращения территориального неравенства и преобладания промышленного типа развития в период подъема экономической конъюнктуры и усиления дифференциации при сокращении объемов государственной поддержки в период спада. Отсюда при изучении регионального развития в странах с переходной экономикой имеет смысл в рамках двух основных групп регионов – отсталых и благополучных – выявлять регионы с ухудшением, сохранением и улучшением уровня. Что касается типологии проблемных регионов, то преобладает мнение о том, что проблем-

ными, т.е. не способными самостоятельно решать проблемы развития регионами являются кризисные, отсталые (слаборазвитые) депрессивные и приграничные. Регионы подобного типа нуждаются в активной поддержке государства.

При общем дефиците ресурсов и специфике природно-ресурсного и социально-экономического потенциалов, исторических, политических и культурных особенностях Российской Федерации можно подтвердить проблематичность «тиражирования» опыта индустриально развитых стран в решении проблем территориального выравнивания. Изучение моделей выравнивания на основе, к примеру, концепций «плюсов роста», «догоняющего развития» и других носит, скорее, позитивный, чем нормативный характер. При этом выясняются причины неравенства, преодоление которых в странах с переходной экономикой требует иных подходов.

Что касается осуществления в РФ национальной промышленной или технологической политики, то при условии дефицита ресурсов она возможна при сознательном ограничении круга решаемых технологических проблем и использовании зарубежного опыта. Необходим системный подход к выработке государственной программы регионального развития (или государственной региональной политики – ГРП). ГРП должна установить приоритеты в осуществлении целевых программ регионального развития с учетом общефедеральных интересов. При наличии институциональной среды и обоснованной концепции регионального развития инициатива субъектов федерации в принятии программ развития территорий будет оправданной. Наряду с федеральными программами помощи депрессивным и отсталым регионам, безусловно, необходима поддержка эффективных региональных «точек роста» в рамках осуществляемой структурной политики.

Заметим, что финансовое выравнивание не тождественно выравниванию уровней развития. Важно обеспечить равные социальные гарантии, создать равные стартовые условия развития и обеспечить соответствие полномочий регионов и их финансовых расходных полномочий. Поэтому рекомендации о ранжировании регионов по уровню финансовых возможностей всех отраслей, а не только сырьевых, должны быть приняты во внимание при оценке методик выравнивания.

Расчеты, проведенные группой экспертов, показали, что каждый регион среди 98 субъектов Федерации занимает определенное место. Оно может быть выражено системой рейтинговых оценок, таких как доля в общероссийском потенциале и ранги составляющих инвестиционного потенциала. Среди последних – трудовой, потребительский, инфраструктурный, производственный, инновационный, финансовый, институциональный и природно-ресурсный ранги.

Место Томской области в этой системе может быть охарактеризовано неоднозначно. Если выстроить ранги составляющих инвестиционного потенциала области по возрастанию, то они будут иметь следующие значения: трудовой – 22, инновационный – 24, природно-ресурсный – 30, финансовый – 35, институциональный – 36, потребительский – 39, производственный – 41 и инфраструктурный – 76. Общий ранг потенциала в 2001–2002 гг. составил 40, при том что в 2000–2001 гг. он составлял 47, ранг риска – 34. Вследствие этого ре-

гион характеризуется как имеющий пониженный потенциал при умеренном риске, попадая в максимальную по численности группу субъектов Федерации, которых в РФ всего 24. Из них 10 расположено в Центральном, 4 – в Северо-Западном, 2 – в Южном, 5 – в Приволжском и 3 – в Сибирском Федеральном округах. Располагая минимальными для своего региона законодательной (62), криминальной (69), политической (79) и экологической (58) составляющими инвестиционного риска, Томская область имеет высокие значения его финансового, экономического и социального компонента; при этом общее значение инвестиционного риска снизилось в среднем за период с 2001 по 2002 г. по сравнению с 1998–1999 гг. [9. С. 102–104.]. Однако, находясь по показателям инвестиционного потенциала на 40-й позиции среди всех субъектов Федерации, Томская область оказывается на последнем месте среди регионов Сибирского Федерального округа, занимающих соответственно такие позиции: Красноярский край (7), Кемеровская область (14), Иркутская область (16), Новосибирская область (19), Алтайский край (27), Омская область (33), Тюменская область (39). Это говорит о сложности протекающих в регионе процессов, наличии слаборазвитой транспортной, финансовой, социальной инфраструктур при наличии, в то же время, достаточного количества квалифицированных кадров, высокоразвитой инновационной среды, богатстве при-

родных запасов. Не случайно на встрече с Министром образования РФ В.М. Филипповым весной 2003 г. губернатор Томской области В.М. Кресс обратил внимание на то, что образование и наука для области являются приоритетными, по значимости сравнимыми со значением угольной отрасли для Кемеровской области. Повышение качества образования, составляющего важнейший интеллектуальный ресурс области, нельзя достичь без привлечения квалифицированных кадров, в том числе на село. И помимо запланированного финансирования строительства для молодых специалистов жилья и выделения так называемых «подъемных», следует позаботиться о создании сети объектов культуры, строительстве дорог и других жизненно важных объектов.

В практическом плане речь должна идти о смене парадигмы развития Сибири и создании условий для ее реализации. Сибирь должна быть равноправным участником единого экономического пространства, с развитой конкурентоспособной экономикой, социальной и производственной инфраструктурой.

При поддержке специфических для данного региона «точек роста» выстраивается концепция межобластного (межрегионального) взаимодействия, направленного на модернизацию производственного потенциала, с целью завершения производственного цикла на территории.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. Учебник для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2000.
2. Валентей С., Нестеров Л. Человеческий потенциал: новые измерители и новые ориентиры // Вопросы экономики. 1999. № 2.
3. Поздняков А. Политика регионального выравнивания в России // Вопросы экономики. 2000. № 10. С. 80.
4. Жерар Марку. Экономическая интеграция и институциональные преобразования: Модели и проблемы // Государственное управление в переходных экономиках. Ежеквартальное издание программы «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг». ИОО: Бюллетень LGI. Март, 2001.
5. Реформирование федеративных отношений в России // Вопросы экономики. 2000. № 10.
6. Лексин В., Мильнер Б., Швецов А. Экономические отношения и управление в условиях федерализма // Вопросы экономики. 1994. № 9.
7. Филин С. А. Стратегическое управление инвестиционной деятельностью при переходе экономики на инновационный тип развития // Финансы и кредит. 2003. № 4.
8. Лавров А. и др. Реформа межбюджетных отношений в России: «Федерализм, создающий ранок» // Вопросы экономики. 2001. № 4.
9. Рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов // Эксперт. 2002. № 45.

Статья поступила в научную редакцию «Экономические науки» 15 мая 2003 г.